1 Sosiaali- ja terveysministeriön kirjallinen lausunto hallintovaliokunnalle

HE 232/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Asiassa on pyydetty lausuntoa ja tarkennusta Kelan automaattiseen oikeuteen oma-aloitteisesti ilmoittaa tilanteista, joissa perustoimeentulotukea on haettu muutoin kuin satunnaisesti, Maahanmuuttovirastolle. Oikeus tietojenantoon syntyy esimerkiksi myönnetyn perustoimeentulotuen osalta vain Maahanmuuttoviraston kysyessä kyseisiä tietoja. Näin ollen asiakkaan oleskelupa-asia ja oleskeluluvan edellytykset saattavat tulla nyt esitetyn muutoksen johdosta tarkasteluun vasta paljon myöhemmin esimerkiksi jatko-oleskelulupaa harkittaessa.

STM:ää on esityksen valmistelussa kuultu ja valmistelussa on kantana tuotu esiin se, että automaattiseen ilmoitukseen Kelasta maahanmuuttovirastolle liittyy juridisia ja periaatteellisia ongelmia. STM on lausunnossaan todennut, että ministeriö pitää toimeentuloedellytyksen täyttymisen valvontaa ja sen kehittämistä tärkeänä, jotta opiskelijoiden toimeentulo on lain tarkoituksen mukaisesti turvattu, eikä oleskeluluvan saaneille tulisi opiskelunsa aikana tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä sitä, että vastaisuudessa seurattaisiin esitettyjen lainmuutosten tavoitteiden toteutumista osaavien maahanmuuttajien Suomeen kotoutumisen kannalta sekä muutosten taloudellisia vaikutuksia, mukaan lukien muutosten vaikutukset toimeentulotuen myöntämiseen kohderyhmille.

Toimeentulotukitiedot on katsottu sosiaalihuollon arkaluonteisiksi tiedoiksi. Se, että Kela myöntää perustoimeentulotukea, ei muuta tätä seikkaa. Toimeentulotuella on yhteys moniin perustuslain säännöksiin samoin kuin erityisesti sosiaalisia ihmisoikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tärkeitä perusoikeuksia toimeentulotuen kannalta ovat oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 § 1 mom.) sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ”(j)okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Perustuslain 19 §:n esitöiden mukaan oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Oikeus edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan vastaavaa turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Edellytysten täyttyminen selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Kysymys on siten viimesijaisesta turvasta, jonka myöntäminen perustuu, osaksi tai kokonaan, tapauskohtaiseen tarveharkintaan. Viimesijaiseen turvaan sisältyvä tapauskohtainen tarveharkinta merkitsee hakijan tuloihin ja menoihin kohdistuvaa yksityiskohtaista

arviointia ja valvontaa, jolla puututaan yleensä hakijan yksityiselämän suojaan varsin keskeisellä tavalla.

Sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja. Sellaisina ne kuuluvat perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin. Jos näiden tietojen luovuttamisesta haluttaisiin säätää laissa, asiaa olisi sen vuoksi arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Koska kyse on puuttumisesta perustuslain turvaamiin oikeuksiin, asiasta säädettäessä on noudatettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita. Säännöksiä ja määräyksiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloihin sekä EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselta toiselle on tarkasteltu useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Valiokunnan tulkintakäytäntöä voidaan pitää tältä osin varsin vakiintuneena. Tuoretta asiaa koskevaa lausuntokäytäntöä edustaa lausunto *PeVL 17/2021 vp* (s. 40–44), jossa myös viitaan valiokunnan aikaisempaan käytäntöön. *Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp s. 35–45). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp s. 5–6). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp s. 3/I, PeVL 62/2010 vp s. 3–4 ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).*

Hallintolain 10 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisten yhteistyöstä. Kysymys on yhteistyöstä, jota viranomaiset harjoittavat ”toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa”. Pykälällä ei ole STM:n mielestä mahdollista perustella salassa pidettävien tietojen luovuttamista tai saamista viranomaisten välillä. Tämä koskee niin tietojen luovuttamista tai saamista koskevan lain säätämistä kuin tällaisen lain soveltamista. Kun kyse on viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta

salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja ja tähän oikeuteen kohdistuvista rajoituksista, voi viitata edellä perustuslain 10 §:stä ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevasta lausuntokäytännöstä esitettyyn. Arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamista ja siihen liittyvää tiedollista itsemääräämisoikeutta on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausunnossa *PeVL 4/2021 vp* (s. 5–12).

STM katsoo, että automaattinen tietojen välittäminen Kelasta maahanmuuttovirastolle tai poliisille olisi merkittävä muutos sosiaalihuollon asiakastietojen ja asiakassuhteen luottamuksellisuuteen ja tähän puuttumista tulisi huolellisesti harkita. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 18 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta ja nämä säännökset koskevat myös Kelaa toimeentulotukitietojen osalta. Edellä mainitun asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan oma-aloitteinen tiedonanto asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle on mahdollista, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Saman säännöksen 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen saa 1–3 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämätöntä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa tilanteissa, joissa viranomaisella itsellään on oikeus saada tieto.

Oikeus tietojen antoon syntyy esimerkiksi silloin, kun toimeentulotukea myöntävä viranomainen tiedustelee asiakkaan oleskelun statusta tai vastaavasti Maahanmuuttoviraston kysyessä asiakkaan toimeentuloedellytystä koskevia tietoja. Nämä koskevat tietojen luovutusta yksittäisessä tilanteessa. Tietojen luovutukseen liittyvä valvontavelvoite on tiedot luovuttavalla viranomaisella, eikä sen vastuuta aloitteellisuuteen asiassa tulisi STM:n mielestä säätää laissa automaattiseksi tietojen lähettämisvelvollisuudeksi. Salassa pidettäviä arkaluonteisia tietoja siirrettäessä on oltava varmuus, että vastaanottavalla taholla on juuri ko. henkilöä koskien oikeus tieto saada. Automaattisessa tiedonvaihdossa tästä on vaikeampi varmistua. Lisäksi maahanmuuttoviranomaisen tiedustelu on jo käytännössä helpottunut merkittävästi perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä, kun tietoja voi tiedustella yhdestä paikasta, eli Kelasta.

Aikaisemmissa vaiheissa kun vastaava kysymys on ollut muussa yhteydessä esillä, asiasta kerätyt näkemykset eri tahoilta ovat vaihdelleet hyvin paljon. STM on pitänyt tähän mennessä sosiaalihuollon arkaluonteisten tietojen luovuttamisen kynnystä korkealla ja perusteet tietojen luovutuksen periaatteiden muutokseen tulisi olla hyvin painavat.

Susanna Rahkonen

Neuvotteleva virkamies

Ritva Liukonen

Erityisasiantuntija